



An den Grossen Rat

24.0791.01

FD/P240791

Basel, 12. Juni 2024

Regierungsratsbeschluss vom 11. Juni 2024

**Bericht betreffend Ermächtigung des Regierungsrates zur Aufnahme von langfristigen Schulden auf dem Kapitalmarkt bis zum Betrag von 4'000'000'000 Franken**

## Inhalt

<b>1. Begehren</b> .....	<b>3</b>
<b>2. Einleitung</b> .....	<b>3</b>
<b>3. Verschuldung des Kantons</b> .....	<b>3</b>
3.1 Bewirtschaftung der Schulden.....	3
3.2 Schuldenbremse.....	4
<b>4. Kapitalaufnahme 2021 bis 2024</b> .....	<b>5</b>
<b>5. Kapitalbedarf 2025 bis 2028</b> .....	<b>5</b>
<b>6. Formelle Prüfung</b> .....	<b>7</b>
<b>7. Antrag</b> .....	<b>7</b>

## 1. Begehren

Mit diesem Bericht beantragen wir Ihnen, den Regierungsrat für die Jahre 2025 bis 2028 zur Aufnahme von langfristigen Schulden auf dem Kapitalmarkt bis zur Höhe von maximal 4 Mrd. Franken zu ermächtigen.

## 2. Einleitung

Gemäss § 88 Abs. 1 lit. d der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 (SG 111.100) beschliesst der Grosse Rat über den Rahmen der Fremdmittelaufnahme, die für die Staatsbedürfnisse erforderlich sind. Als Fremdmittel gelten die auf dem Kapitalmarkt aufgenommenen langfristigen Schulden (Laufzeit länger als ein Jahr), nicht jedoch die kurzfristigen Verpflichtungen mit einer Laufzeit von höchstens zwölf Monaten. Kurzfristige Schulden werden insbesondere zur vorübergehenden Sicherung der Zahlungsfähigkeit des Kantons benötigt und werden am Geldmarkt aufgenommen.

Am 9. Dezember 2020 hat der Grosse Rat beschlossen, den Regierungsrat zur Aufnahme von langfristigen Schulden auf dem Kapitalmarkt von insgesamt nicht mehr als 4 Mrd. Franken zu ermächtigen (GRB 20/42/2.25G). Diese Ermächtigung ist bis zum 31. Dezember 2024 befristet.

Mit dem vorliegenden Bericht beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat, für die Jahre 2025 bis 2028 zur Aufnahme von langfristigen Schulden auf dem Kapitalmarkt bis zur Höhe von maximal 4 Mrd. Franken ermächtigt zu werden. Gemäss § 52 Abs. 2 lit. d der Verfassung des Kantons Basel-Stadt unterstehen Beschlüsse über den Rahmen der Aufnahme von Fremdmitteln nicht dem Referendum.

## 3. Verschuldung des Kantons

### 3.1 Bewirtschaftung der Schulden

Die Bewirtschaftung der Schulden und Vermögenswerte des Kantons Basel-Stadt erfolgt seit 2000 auf der Basis eines vom Regierungsrat verabschiedeten Reglements für das Asset & Liability Management (ALM-Reglement). Übergeordnete Ziele sind hierbei die Minimierung der Zinsbelastung über einen längeren Zeitraum und die daraus resultierende Entlastung der Kantonsfinanzen, sowie die Absicherung gegen starke Schwankungen der Zinskosten. Zu diesem Zweck enthält das ALM-Reglement eine Vorgabe für die langfristige Zinsstrategie des Kantons.

Die Höhe der Zinskosten des Kantons ist einerseits abhängig vom Zinssatz und der Höhe der Schulden, andererseits spielt die Zinsbindungsfrist eine Rolle. Der Kanton finanziert einen Teil seiner Schulden längerfristig. Der Grund hierfür ist, dass so das Risiko sich rasch ändernder Zinssätze minimiert werden kann. Auf der anderen Seite sind Zinssätze für Schulden mit langen Laufzeiten im langjährigen Durchschnitt höher als diejenigen mit kürzeren Laufzeiten. Dies bedeutet, dass es kostengünstiger wäre, sich kurzfristig zu verschulden. Es besteht – ähnlich wie bei einem Vermögensportfolio, wo der Zielkonflikt zwischen Rendite und Risiko liegt – in der Schuldenbewirtschaftung ein Zielkonflikt zwischen Zinskosten und Variabilität dieser Kosten.

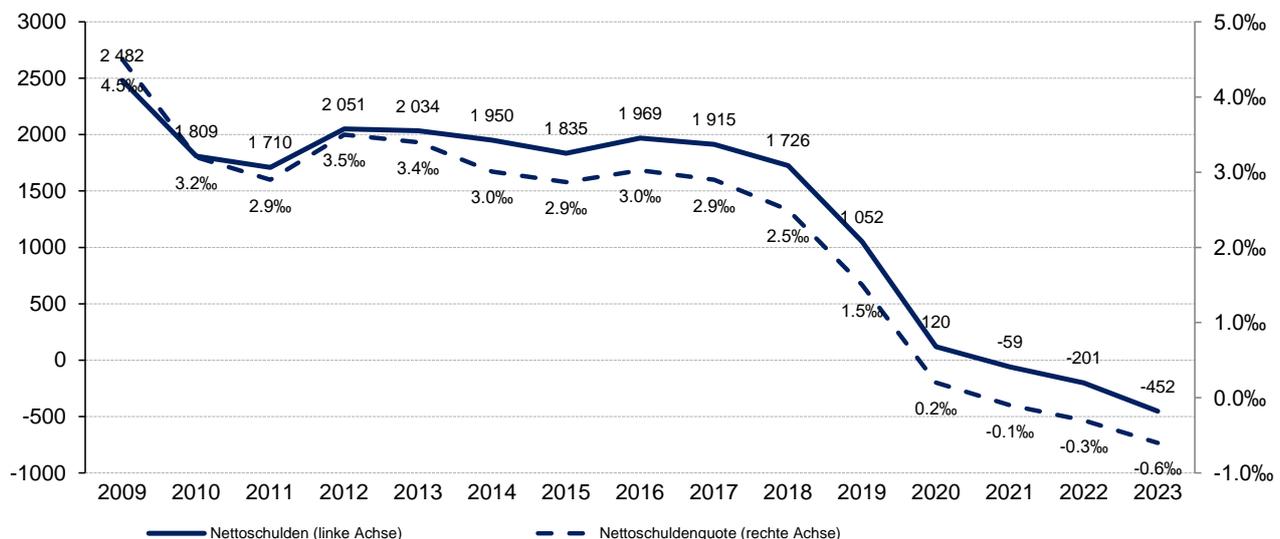
Betrachtet man zwei unterschiedliche Zinsstrategien mit einer Mittelaufnahme jeweils auf zehn Jahre (lange Finanzierung) bzw. zwei Jahre (kurze Finanzierung): Steigt das Zinsniveau stark an, so dauert es bei der langen Finanzierung zehn Jahre bis sich diese Änderung voll ausgewirkt hat (nämlich bis alle ausstehenden Schulden einmal refinanziert werden mussten), im anderen Fall

hingegen nur zwei Jahre. Umgekehrt dauert es bei einem Absinken des Zinsniveaus bei einer langen Finanzierung lange, bis der Kanton davon voll profitieren würde und eine kurze Finanzierung würde schnell zu tieferen Zinskosten führen.

Der Kanton Basel-Stadt orientiert sich im Allgemeinen an einer durchschnittlichen Restlaufzeit der Schulden von rund drei Jahren. Das ist im Vergleich zu anderen Kantonen und zur Eidgenossenschaft eine Finanzierung mit eher kurzer Laufzeit. Angesichts der historisch tiefen Zinssätze hat der Regierungsrat 2016 entschieden, dass künftig gezielt Fremdkapital mit längeren Laufzeiten aufgenommen werden kann, was eine Verlängerung der durchschnittlichen Restlaufzeit der Schulden zur Folge hat. Durch die Aufnahme von Fremdkapital mit einer längeren Laufzeit war es dem Kanton möglich, länger von den niedrigen Zinsen der vergangenen Jahre zu profitieren. Aktuell beträgt die durchschnittliche Restlaufzeit der Schulden rund sechs Jahre (Stand 31. März 2024).

### 3.2 Schuldenbremse

Die hier beantragte Ermächtigung zur Aufnahme von langfristigen Schulden ist kein Instrument zur Steuerung der Verschuldung. Hierzu sieht § 120 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt eine Schuldenbremse vor, welche besagt, dass die Verschuldung des Kantons im Verhältnis zu seiner wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit mittelfristig einen definierten Wert nicht überschreiten darf. Gemäss § 4 Abs. 1 des Gesetzes über den kantonalen Finanzhaushalt vom 14. März 2012 (Finanzhaushaltgesetz, SG 610.100) darf die Nettoschuldenquote des Kantons, definiert als Nettoschuld relativ zum Bruttoinlandprodukt der Schweiz, nicht mehr als 6.5 Promille betragen. Die Nettoschulden ergeben sich als Fremdkapital abzüglich des Finanzvermögens und sind von den langfristigen Finanzmarktschulden am Kapitalmarkt zu unterscheiden. Seit 2003 konnte der Kanton seine Nettoschulden vollständig ab- und ein Nettovermögen aufbauen. Dieses belief sich Ende 2023 auf 452 Mio. Franken, was einer historisch tiefen Nettoschuldenquote von -0.6 Promille entspricht. Neben der Schuldenbremse kann mit der jährlichen Festlegung des Budgets sowie den Beschlüssen zu einzelnen Investitionsvorhaben und Ausgaben Einfluss auf die Verschuldung genommen werden.



#### 4. Kapitalaufnahme 2021 bis 2024

Die am 9. Dezember 2020 vom Grossen Rat bewilligte Aufnahme von Schulden auf dem Kapitalmarkt von maximal 4 Mrd. Franken für die Jahre 2021 bis 2024 wurde wie folgt ausgeschöpft:

in Mio. Franken	2021	2022	2023	2024 <sup>1</sup>	Total
Anleihen	0	440	105	200	745
Darlehen	0	0	300	150	450
<b>Total pro Jahr</b>	<b>0</b>	<b>440</b>	<b>405</b>	<b>350</b>	<b>1195</b>
<b>Nicht ausgeschöpfter Betrag</b>					<b>2805</b>

<sup>1</sup> Prognose; Stand 31.3.2024

Die Geldaufnahme wird sich voraussichtlich Ende 2024 auf 1195 Mio. Franken belaufen. Die Gesamtlime von 4 Mrd. Franken wird somit zum Jahresende voraussichtlich zu 30% ausgeschöpft werden. Diese Abweichung ist im Wesentlichen auf bessere Rechnungsergebnisse in den Jahren 2021 bis 2023 zurückzuführen. Gemäss Bericht des Regierungsrates vom 2. September 2020 (20.1128.01) war für die vier Jahre ein negativer Finanzierungssaldo von 971 Mio. Franken vorgesehen. Effektiv betrug dieser in den Jahren 2021 bis 2023 kumuliert plus 571 Mio. Franken. Die guten Jahresabschlüsse ermöglichten es dem Kanton zudem Schulden in Höhe von 580 Mio. Franken abzubauen, die nicht mehr refinanziert werden mussten. Für den Kapitalbedarf der Beteiligungen wurden 200 Mio. Franken eingeplant und 12 Mio. Franken abgerufen. Schliesslich musste die eingeplanten Reserven von 504 Mio. Franken nicht beansprucht werden. Aus diesen Gründen konnte der bewilligte Rahmen von 4 Mrd. Franken um 2.8 Mrd. Franken unterschritten werden.

#### 5. Kapitalbedarf 2025 bis 2028

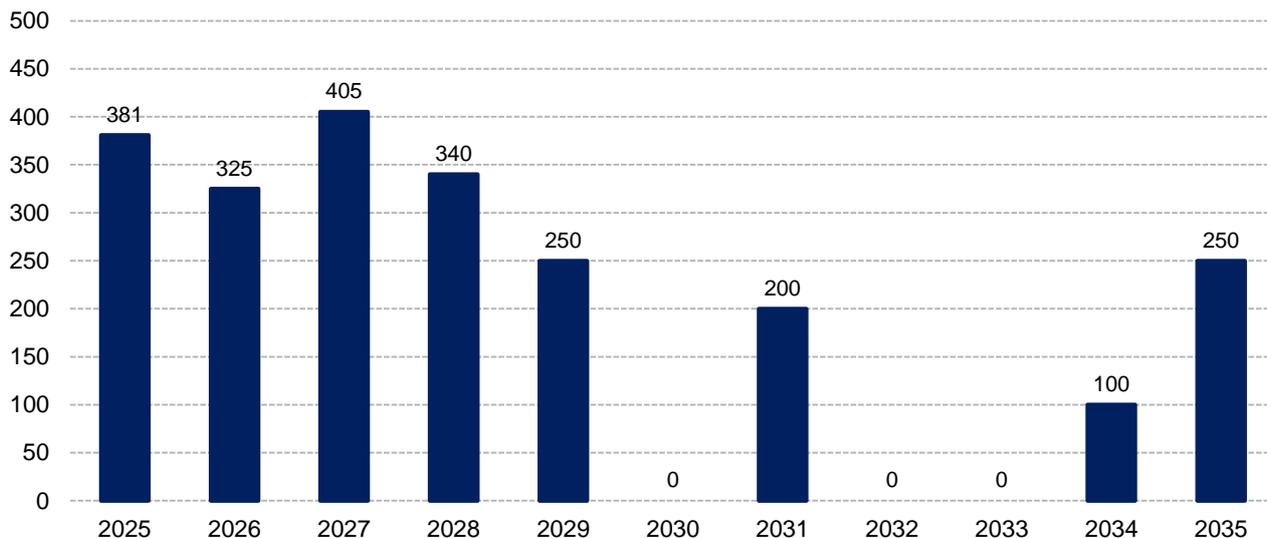
Das Finanzierungsvolumen für die nächsten vier Jahre beläuft sich gemäss aktuellen Schätzungen wiederum auf 4 Mrd. Franken und setzt sich wie folgt zusammen:

in Mio. Franken	2025	2026	2027	2028	Total
Refinanzierung fälliger Schulden	381	325	405	340	1451
Negativer Finanzierungssaldo gemäss Finanzplan <sup>1</sup>	289	358	417	417	1481
Kapitalbedarf Immobilieninvestitionen im Finanzvermögen	100	150	150	100	500
Kapitalbedarf Beteiligungen	50	50	50	50	200
Reserve					368
<b>Total</b>	<b>820</b>	<b>883</b>	<b>1022</b>	<b>907</b>	<b>4000</b>

<sup>1</sup> Finanzplan 2025–2027 gemäss Budget 2024. Für 2028 wurden die Werte fortgeschrieben.

Das in der nachfolgenden Grafik dargestellte Fälligkeitsprofil zeigt, dass zwischen 2025 und 2028 beim Kanton Schulden von 1451 Mio. Franken zur Rückzahlung fällig werden. Diese Schulden müssen refinanziert werden.

Geld- und Kapitalmarktfälligkeiten des Kantons Basel-Stadt



Für die Jahre 2025 bis 2028 geht die Planung aufgrund des hohen Investitionsvolumens von negativen Finanzierungssalden Höhe von 289 Mio. Franken bis 417 Mio. Franken aus. Gemäss aktuellem Finanzplan beträgt der Finanzierungsbedarf 2025 bis 2028 insgesamt rund 1481 Mio. Franken.

Für die Jahre 2025 bis 2028 sind derzeit Immobilienprojekte im Finanzvermögen mit einem Investitionsvolumen von total rund 500 Mio. Franken geplant. Zum einen hat der Regierungsrat das kommunale Wohnbauprogramm 1'000+ zur Schaffung von mehr preisgünstigen Wohnungen lanciert. Zum anderen fokussiert die aktive Bodenpolitik des Kantons auf die Förderung der Ansiedlung von hochwertigen Arbeitsplätzen. Hierzu wurde mit dem Kauf des Rosental-Areals und der späteren Arrondierung mit dem Syngenta-Areal ein Grundstück an zentraler Lage direkt gegenüber des Badischen Bahnhofs erworben. Zur Transformation des Areals unter dem Namen „Rosental Mitte“ sind in den Jahren 2025–2028 weitere Investitionen geplant.

Da der Kanton ein höheres Finanzierungsvolumen hat, über ein professionelles Treasury verfügt und allgemein über einen besseren Zugang zum Finanzmarkt verfügt, sind die Finanzkonditionen des Kantons besser als die der rechtlich eigenständigen Tochtergesellschaften des Kantons. Im Rahmen des Beteiligungsmanagements werden die Tochtergesellschaften bei der Fremdfinanzierung unterstützt. Dafür nimmt der Kanton Gelder am Schweizer Finanzmarkt auf und gibt sie als Darlehen zu Selbstkosten an die Tochtergesellschaften weiter. Auf Seiten des Kantons wird dieses Darlehen im Finanzvermögen verbucht. Für die Beteiligungen des Kantons wird für die Jahre 2025 bis 2028 mit einem Kapitalbedarf in Höhe von 200 Mio. Franken gerechnet.

Nach heutiger Schätzung beträgt der Finanzierungsbedarf 2025 bis 2028 aus der Erfolgsrechnung und der Investitionsrechnung 1481 Mio. Franken. Zusammen mit den Fremdkapitalfälligkeiten von 1451 Mio. Franken, dem Kapitalbedarf im Finanzvermögen von 500 Mio. Franken und der Finanzierung für Beteiligungen von 200 Mio. Franken beziffert sich der zu refinanzierende Betrag in den Jahren 2025 bis 2028 somit auf 3.6 Mrd. Franken. Hinzu kommen planerische Unsicherheiten. Deshalb ist eine Reserve in die Ermächtigung zur Aufnahme von Fremdkapital einzustellen. Um die Handlungsfähigkeit für die Bewirtschaftung der Schulden zu gewährleisten, beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat einen Maximalbetrag von 4 Mrd. Franken zu beschliessen. Der Regierungsrat ist daher zu ermächtigen, in den Jahren 2025 bis 2028 höchstens 4 Mrd. Franken Schulden am Kapitalmarkt aufzunehmen.

## 6. Formelle Prüfung

Das Finanzdepartement hat den vorliegenden Ratschlag gemäss § 8 des Gesetzes über den kantonalen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz) vom 14. März 2012 überprüft.

## 7. Antrag

Gestützt auf unsere Ausführungen beantragen wir dem Grossen Rat die Annahme des nachstehenden Beschlussentwurfes.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Conradin Cramer  
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin

### Beilage

Entwurf Grossratsbeschluss

## Grossratsbeschluss

### **Ermächtigung des Regierungsrates zur Aufnahme von langfristigen Schulden auf dem Kapitalmarkt bis zum Betrag von 4'000'000'000 Franken**

(vom [Datum eingeben])

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, nach Einsichtnahme in den Ratschlag des Regierungsrates Nr. [Nummer eingeben] vom [Datum eingeben] sowie den Bericht der [Kommission eingeben] vom [Datum eingeben], beschliesst:

1. Der Regierungsrat wird in den Jahren 2025 bis 2028 zur Aufnahme von langfristigen Schulden auf dem Kapitalmarkt von insgesamt höchstens Fr. 4'000'000'000 ermächtigt.
2. Diese Ermächtigung ist befristet bis zum 31. Dezember 2028.

Dieser Beschluss ist zu publizieren.